

El fracaso escolar en España: Un análisis por Comunidades Autónomas*

School Failure in Spain: A regional analysis

Carmen Pérez-Esparrells

Universidad Autónoma de Madrid

Susana Morales Sequera

IES Juan de Mairena

Recibido, Octubre de 2011; Versión final aceptada, Mayo de 2012.

PALABRAS CLAVE: Educación no universitaria, Fracaso escolar, Abandono educativo temprano, Comunidades Autónomas.

KEY WORDS: Non tertiary university, School dropout, Early school leaving, Spanish regions.

Clasificación JEL: H52, I21, I28

RESUMEN

En la actualidad, el fracaso escolar constituye uno de los principales problemas del sistema educativo español. Durante los últimos veinte años, se ha producido un importante avance en las tasas de escolarización de los jóvenes hasta los 16 años y se ha conseguido la universalización de la educación de ese grupo de población. Ante esa situación, uno de los retos más importantes de nuestro país es que los estudiantes continúen con los estudios post-secundarios y obtengan el título correspondiente.

El trabajo recoge un apartado dedicado a la definición del concepto de fracaso escolar y a su medición a través de diferentes indicadores, incluido el abandono temprano educativo. Después de revisar las diferentes acepciones de fracaso escolar, en el siguiente apartado se realiza una comparación con Europa para contextualizar la situación española y comparar el nivel de fracaso escolar de España con distintos países europeos, concluyendo que todavía queda un largo camino por recorrer. Además, aunque el fracaso escolar es un problema generalizado que afecta a todo el sistema educativo español, es cierto que existen diferencias considerables por Comunidades Autónomas en el periodo analizado (2001-2008).

La metodología empleada, a través del análisis de correlación, muestra que existen una serie de factores que explican el fenómeno del fracaso escolar, entre otros, el PIB per cápita, la estructura del mercado laboral, los diferentes criterios de titulación entre regiones, la trayectoria educativa de las Comunidades Autónomas, así como el nivel de gasto público educativo.

En las conclusiones se plantean algunas recomendaciones dirigidas a las autoridades educativas, tanto a nivel regional como central, para que presten una mayor atención al fenómeno del

* Agradecemos los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos de la Revista, que han contribuido a mejorar la redacción y contenido de este trabajo. No obstante, cualquier omisión o error que pueda subsistir es responsabilidad exclusiva de las autoras.

fracaso escolar a través de medidas que promuevan la reducción del mismo especialmente en la educación infantil y primaria; una mayor flexibilidad del currículo; y un apoyo más individualizado a los alumnos con mayores problemas de fracaso escolar y a los equipos de dirección de los centros que cuenten con una presencia más acusada de este fenómeno.

ABSTRACT

School failure represents one of the main problems in the school system in Spain nowadays. In the last twenty years, there has been an important advance in enrolment of youngsters (until the age of 16 years old) with the full internationalization of this population. Nowadays, the main challenge of the Spanish school system is that students continue up to post-secondary studies and obtain a certification. According to OECD experts, one of the main weaknesses of the Spanish education system is the insufficient population with post-compulsory studies, against the high number of people with primary education level and with tertiary education level in relation to the average of the European countries.

The work starts from the premise of the complex meaning and measure of Scholastic failure: school dropout and early school leaving. After reviewing the different indicators and variables use to measure school failure, we give way to the comparison of the Spanish situation and some other European countries. However, there are important difficulties to compare the figures of school failure across European countries, above all, by the differences in the way of achieving the lower secondary education degree. In Spain, for example, the fact of not obtaining a certification in the compulsory secondary level prevents the continuity of post-compulsory studies. This situation is due to the peculiarities of the Spanish education system that advocate to essential differences in school failure with other European education results, such as the case of United Kingdom, Germany, Sweden, etc. Mainly, for this reason, reports and studies about school failure use comparisons of skills among students through testing results, for example in PISA. With this database, the school failure in Spain is positioned in values similar to the OECD average.

Although school failure is a common problem in the whole Spanish school system, the differences among their regions are still very remarkable in the period analysed (2001-2008). However, although these differences have increased significantly in the last school year, in the available data (2007-08), a reduction of school failure has occurred in almost all Spanish regions. This positive development is confirmed by data in progress during the period 2008-09 which will be soon published by the Ministry of Education, allowing the authors to emphasize certain optimism in this matter for the near future.

Noteworthy is the fact that with the same regulation in school system at the national level, there are important differences among regions in the figures of school failure. Most of the indicators show differences in the results of students in their academic career before completing the compulsory secondary education, such as the educational skills acquired. This circumstance cannot be explained directly on different regional educational policies if not the socio-cultural, educational and economic factors of each region. For example, the called "Foral" regions have more funding due to their regional finance systems and this fact leads to best results in Basque country and Navarre in terms of lower school failure.

The methodology, by means of correlation analysis, allows to detect a series of factors that reinforce the causes of the phenomenon of School failure, among others, the Gross Domestic Product (GDP) per capita, the industrial structure of the labour market, the differences in the criteria to achieve the certificates among the different Autonomous Communities, the school tradition and experience of the Spanish regions and the level of public expenditure. One of the most important factors that explain the difference across regions is the educational background. The school failure occurs in compulsory secondary education, but begins to appear before, with repetitions of academic year at the end of primary school and early high school. Therefore, there is a positive correlation between

repetitions before the age of 15 and school failure. Therefore, the regions in which students show a better academic career without repetitions have concentrated better results in the compulsory secondary education in terms of skills and qualification.

As regards the acquisition of skills in the Spanish case, the authors use results in the PISA tests or diagnostic tests especially made for the Spanish Ministry of Education. They also check that there is a positive relationship between these results and obtaining the title in secondary education for all regions. However, through this comparison it is concluded that the qualification criteria may differ among regions, as in the European case, due to differences in both values. All these data show that school failure can be explained by the achievements in the early years of schooling.

The stock of human capital accumulated by the regions is another factor that affects, in this case negatively in the level of school failure, so that human capital measured in number of years of education of individuals by region seems that it tends to perpetuate itself in time. Therefore, the fact that the region has more human capital among its population positively influences the level of training of the young population.

Another factor that has an impact on school failure is also the economic and productive structure of the region. The authors prove that the distribution of the employed population in the several productive sectors is an important determinant of school failure. The regions with the highest percentage of employed population in the building sector, show higher rates of school failure. The low qualifications required in this sector could explain rapid output of young people to the labor market, without just finishing lower secondary education. However, high-level industrial regions require more skilled labor, so in these regions there are stronger incentives to successfully complete the compulsory secondary education. Finally, the authors found an incidence of educational investment in school failure. In this way, the regions that make major efforts on education expenditure per student get a higher percentage of graduates in secondary education students.

In the conclusions, they point out several recommendations to reduce school failure. First, the Spanish education system has to change the peculiarities of regulation currently associated with the school failure. Spanish authorities must forget to associate the idea of not obtaining a certification or a degree in secondary education with school failure, which prevents students who have not obtained this title may continue. In this sense, it is necessary to promote strategies of training for students who do not successfully complete compulsory education: beginners programs of vocational training (that could access students aged 15), access to vocational training of medium level by testing access and the possibility to combine work with study (part-time studies from age 16). These are measures that could close the Spanish data of school failure with the rest of European countries.

Second, the authors highlight the importance of educational investment to reduce school failure. They emphasize the positive correlation between public expenditure on non-university education and regions with less rates of "dropout". As we have seen, economic, educational and socio-cultural structures of the regions have decisively influence in the educational path of young people. But in addition, we consider very positive the influence of educational investment (especially in expenditure on pre-school/nursery and primary education) to reduce school failure across different regions and to win back those students who leave the education system early. The earlier the detection of risk of school failure occurs and before they put into practice mechanisms to lighten the school duration that young people are suffering, will result in more students completed primary education with the right age and continue with their studies obtaining the title in the compulsory secondary education. In this sense, we will release a large amount of public resources that are currently used in the successive repetitions of the students in compulsory education and investing these resources in secondary education in the future.

Third, the authors argue to intensify support for the centers and educational institutions which have a greater number of students at risk of school failure and social exclusion, with support measures individual students and the management of these leaders in the centers, paying due attention to the "complex" phenomenon of school failure though all the central and regional governments. On the other hand, Spain must achieve greater flexibility in the curriculum to obtain a greater number

of students who obtain a degree that will make possible access to the labor market or allowed to continue their post-compulsory studies. In this sense, "compensatory education programs" could be strengthened with the aim of improving the educational indicators of the students who begin to manifest signs of school failure. At the same time, it is necessary to offer the possibility of a curriculum diversified for students with higher risk of school failure; to increase the supply of places in training programs and to make flexible access to the intermediate degree training programs for these students with educational problems.

The final conclusion to be drawn in this work is that all the education (central and regional) authorities have to pay the due attention to School failure through educational policies that succeed in reducing the delay in early childhood and primary education and to pay a greater attention to individual students and school teams.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales retos de cualquier sistema educativo es conseguir la universalización de la enseñanza, así como el aumento de la calidad de la formación recibida por todos los estudiantes. Como señala el Informe *Sistema Educativo y Capital Humano* elaborado por el Consejo Económico y Social (2009) un elenco de normas ha propiciado cambios cualitativos y cuantitativos en el sistema educativo español de gran envergadura: universalización, gratuidad y ampliación hasta los 16 años de la educación obligatoria. En términos cualitativos, las medidas de mayor calado adoptadas en este sentido fueron iniciadas por la LODE y consagradas posteriormente por la LOGSE¹. Actualmente, en España la escolarización es obligatoria desde los 6 hasta los 16 años, por lo que las tasas netas escolarización son del 100%, habiéndose conseguido, por tanto, la universalización, gratuidad y ampliación en ese tramo de edad de 14 a 16 años².

No obstante, conseguida la universalización, es fundamental que los estudiantes de nuestro país obtengan los mejores resultados posibles después de su escolarización obligatoria, para lo que es necesario reducir el alto índice de fracaso escolar en España y el abandono educativo temprano. La sociedad del conocimiento exige altos niveles de formación y cualificación de la mayor parte de la población adulta, y estos déficit provocados por el fracaso escolar son, en parte, la causa del bajo porcentaje de población que ha alcanzado un nivel de Educación Secundaria Superior (Bachillerato o Formación Profesional de Grado Medio), con tan solo un

1 Ley Orgánica del Derecho a la Educación, Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio, BOE de 4 de julio (LODE). Ley Orgánica General del Sistema Educativo, Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre, BOE de 4 de octubre (LOGSE).

2 En términos cuantitativos, el resultado también ha sido muy favorable, habiéndose conseguido en estas dos últimas décadas una escolarización entre los 3 y los 16 años prácticamente universal, lo que ha originado un descenso considerable del porcentaje de población de 25 a 64 años sin estudios o analfabeta y del porcentaje de población adulta en España que apenas tiene estudios primarios.

22% de la población de 25 a 64 años, frente al 48% que ha alcanzado solo un nivel de Educación Secundaria Inferior o menor en 2009 (según los últimos datos del *Informe Education at a Glance 2011*³).

Por tanto, el estudio del fracaso escolar se ha convertido en España en una cuestión de plena actualidad para superar el “cuello de botella” que se produce en nuestro sistema educativo y para lograr desarrollar dicho sistema con los niveles de calidad y modernidad de los países europeos de nuestro entorno. En este sentido, uno de los objetivos principales que marca la Estrategia *Europa 2020* en relación con la educación (Comisión Europea) es que el porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10%. En el caso de algunos países europeos, como España, este objetivo es todavía más trascendental debido a que el porcentaje de estudiantes que abandonan tempranamente la educación triplica esta referencia.

El artículo se estructura de la siguiente manera. Después de esta introducción, en el segundo apartado se define que se entiende por fracaso escolar, ya que se trata de un término no exento de polémica y, en ocasiones, ambiguo. En el tercer apartado se contextualiza la situación española de los indicadores de fracaso escolar en el entorno europeo, que constituye nuestra referencia. A continuación, en el cuarto apartado se realiza un análisis de correlaciones del fracaso escolar, estudiando los posibles factores explicativos (económicos, de gasto o puramente educativos) de las destacadas diferencias a nivel regional y remarcando en la discusión los principales resultados. Por último, un apartado de reflexiones finales, en el que se plantean políticas concretas y se apuntan líneas de actuación.

2. EL CONCEPTO DE FRACASO ESCOLAR Y DE ABANDONO EDUCATIVO TEMPRANO

El concepto de fracaso escolar es ambiguo y el uso del término, en ocasiones, es controvertido, planteándose múltiples acepciones de este concepto. El fracaso se asocia, en los estudios más pedagógicos, a los alumnos y como señalan Fernández Enguita, Mena y Riviere (2010: p.18) les descalifica e incluso estigmatiza. No obstante, cuando el alumno fracasa, lo hace también el sistema educativo en su conjunto, por lo que esta vinculación fracaso escolar-estudiante, no debe suponer un olvido de las responsabilidades de las familias, la escuela y otras instituciones u organismos que tienen, sin duda alguna, un importante compromiso y responsabilidad en la reducción del fracaso escolar (Marchesi, 2003).

3 Por el contrario, España es uno de los países de la Unión Europea cuya población adulta alcanza un nivel de educación terciaria más elevado en 2009 (30% de la población entre 25 y 64 años).

Aun así, el aspecto más crítico al referirnos al fracaso escolar radica en su significado y su medición. Carabaña (2003:p.17) señala la ambigüedad del concepto distinguiendo entre fracaso escolar subjetivo y objetivo. Argumenta que el fracaso escolar subjetivo es un término eminentemente pedagógico y que se refiere a que fracasa *quién no llega a donde podría llegar*. Mientras que el fracaso escolar objetivo indica que fracasa *quién no llega a los mínimos*. Carabaña apunta las importantes dificultades para medir el fracaso subjetivo que hacen que los indicadores y las estadísticas se refieran unánimemente al fracaso objetivo.

Incluso centrándonos en este fracaso objetivo, el concepto sigue siendo muy amplio. El alumno comienza a fracasar escolarmente cuando sufre retrasos y repeticiones escolares, que suelen iniciarse en la Educación Primaria, pero que se acentúan en la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, E.S.O.). Muchos de estos alumnos no consiguen la titulación mínima que supone el graduado en E.S.O., por lo que no pueden continuar los estudios una vez finalizada la enseñanza obligatoria española. Finalmente, algunos de los titulados en E.S.O. no continúan los estudios y los abandonan con una titulación menor a la Educación Secundaria Superior, que en España abarca Bachillerato y/Formación Profesional de Grado Medio.

Evidentemente, cualquiera de estas situaciones podría catalogarse como fracaso escolar y así lo atestigua la OCDE que en su informe sobre fracaso escolar plantea tres distintas etapas que concuerdan, en parte, con las tres definiciones anteriores. El fracaso escolar comienza durante la educación obligatoria, refiriéndose a los alumnos con bajo rendimiento escolar; continúa al acabar la escolarización obligatoria, aludiendo a los alumnos que abandonan los estudios en ese momento; y añade una tercera vía de fracaso escolar coincidente con la etapa laboral, indicando que también fracasan quiénes no consiguen una preparación adecuada para desarrollar su vida profesional.

En la mayoría de la literatura internacional, el concepto de fracaso escolar (*dropout*) se usa conjunta e indistintamente junto al término de abandono educativo temprano (*early school leaving*), con un carácter menos peyorativo, para referirse a los alumnos que abandonan el sistema educativo sin completar la Educación Secundaria Superior. Así lo hace Lyche (2010) señalando, no obstante, las grandes dificultades en la comparación de datos en la OCDE debido a los diferentes sistemas educativos. A estas mismas dificultades se refería el informe de fracaso escolar de Eurydice (1994) remarcando que las particularidades de los sistemas educativos de los Estados miembros de la Unión Europea, hacen que los indicadores relativos al fracaso escolar difieran mucho de un Estado a otro, incidiendo en que se debe actuar con mucha cautela, especialmente a la hora de establecer cualquier tipo de comparaciones.

Sin embargo, en las definiciones utilizadas en el ámbito internacional, no se hace referencia de forma explícita a una gran parte del fracaso escolar español: la posibilidad de terminar la educación obligatoria sin la titulación correspondiente que

les permita a los jóvenes continuar los estudios. A nuestro entender, esto se debe a las dificultades de comparación entre los certificados obtenidos en los distintos países europeos al acabar la educación obligatoria y su forma de consecución, por lo que las comparaciones se establecen en términos de mejora de competencias y de reducción del abandono post-obligatorio.

En el ámbito nacional, el término fracaso se escolar se utiliza, de una forma genérica, para referirse a todas las situaciones que suponen que el estudiante no consigue los objetivos educativos mínimos y, de una forma más concreta, en referencia a los alumnos que no logran el título de graduado en E.S.O.. En este último caso, se hace referencia también al concepto de abandono educativo temprano, que recoge a los estudiantes que no continúan estudiando después de conseguir el título de graduado en E.S.O.⁴.

Ante las múltiples definiciones y formas de medición que existen en la literatura internacional y nacional, en este trabajo se han empleado las tres acepciones que se recogen en el Informe *Sistema Educativo y Capital Humano* del CES (2009): alumnos sin título de graduado en E.S.O. (fracaso escolar); población entre 18-24 años que abandona los estudios habiendo alcanzado como máximo el título de graduado en E.S.O. (abandono escolar temprano), y bajo nivel en competencias básicas (lingüísticas y matemáticas).

3. ANÁLISIS COMPARADO DEL FRACASO ESCOLAR EN EUROPA

Diez años después de lanzar la Estrategia Lisboa 2010 para el crecimiento económico y la creación de empleo, la agenda para las reformas estructurales en Europa ha sido revisada bajo el paraguas de la llamada Estrategia *Europa 2020*. Dicha estrategia tiene como objetivo convertir a la Unión Europea en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, productividad y de cohesión social.

La cooperación entre los países europeos en materia de educación y formación ha sido fundamental para establecer objetivos específicos en estas materias que se han ido renovando periódicamente. En este sentido, el Consejo de Ministros de la Unión Europea, en su reunión del día 12 de mayo de 2009, adoptó el *marco para la cooperación europea en educación y formación*, lo que se conoce como *Estrategia*

4 Esta nomenclatura es la utilizada por el Consejo Escolar del Estado (2010) que, en su informe del curso 2009/10 señala que, a la vista de las definiciones fijadas en el ámbito europeo, se desprende que el abandono educativo temprano utilizado por la Unión Europea no coincide con el fracaso escolar: alumnado que no logra titularse en E.S.O. a la edad prevista o con los alumnos que han abandonado sus estudios antes de matricularse en 4º de ESO.

Educación y Formación 2020, cuyo objetivo es conseguir “la realización profesional, social y personal de todos los ciudadanos, la empleabilidad y prosperidad económica sostenible, a la vez que la promoción de los valores democráticos, la cohesión social, la ciudadanía activa y el diálogo intercultural”. La Estrategia *Europa 2020* establece cuatro nuevos objetivos estratégicos que son acompañados de indicadores y puntos de referencia para controlar su progreso. Los objetivos estratégicos fijados en la misma son: hacer realidad el aprendizaje a lo largo de la vida y la movilidad; mejorar la calidad y la eficiencia de la educación y la formación; promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa; y afianzar la creatividad y la innovación, incluyendo el espíritu emprendedor, en todos los niveles de educación y formación.

Dentro de estos objetivos estratégicos y en relación al fracaso escolar se establecen dos puntos de referencia concretos: “el porcentaje de alumnos de 15 años de bajo rendimiento en competencias básicas en Lectura, Matemáticas y Ciencias debería ser inferior al 15%; y el porcentaje de los que abandonan de forma temprana la educación y la formación debería ser inferior al 10%”⁵.

España está firmemente comprometida en el cumplimiento de estos objetivos de la Unión de Europea que coinciden con el propósito de la LOE⁶ en relación con la calidad de la educación y los resultados educativos de los alumnos, por lo que España en la elaboración del Programa Nacional de Reformas ha abordado todos los objetivos y puntos de referencia del sistema educativo español en sintonía con los establecidos por los países de la Unión Europea para el horizonte temporal de 2020.

Aunque la Estrategia *Europa 2020* ha propuesto como punto de referencia para valorar los resultados de los alumnos, la adquisición de competencias básicas, en España y tal como señala el informe *Objetivos Educativos Europeos y Españoles. Estrategia Educación y Formación 2020* (Ministerio de Educación, 2011) se viene usando la tasa de titulación en la E.S.O. para valorar el “éxito escolar”, por lo que se consideró oportuno incluirlo como objetivo específico español desde 2010 y, por la misma razón, se ha mantenido posteriormente (Vaquero, 2011).

El objetivo de reducir la tasa de alumnos no titulados en la E.S.O. es una prioridad en el caso español, por la peculiaridad de asociarse el fracaso escolar con la no titulación en la E.S.O. y la mayor dificultad de seguir estudiando sin dicha titulación. Es ésta, una característica específica de nuestro sistema educativo y no comparable con el resto de sistemas europeos (Cobo, 2010). Un alumno que en España no obtiene el graduado en E.S.O. no puede continuar estudiando por lo que

5 Choi y Calero (2011) señalan que la selección del abandono educativo temprano como objetivo en la *Estrategia 2020* en lugar del fracaso escolar no es casual, si no que se debe a la consideración de que los estudios obligatorios son actualmente insuficientes para garantizar la incorporación al mercado laboral en toda Europa.

6 Ley Orgánica de Educación, Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo, BOE de 4 de mayo.

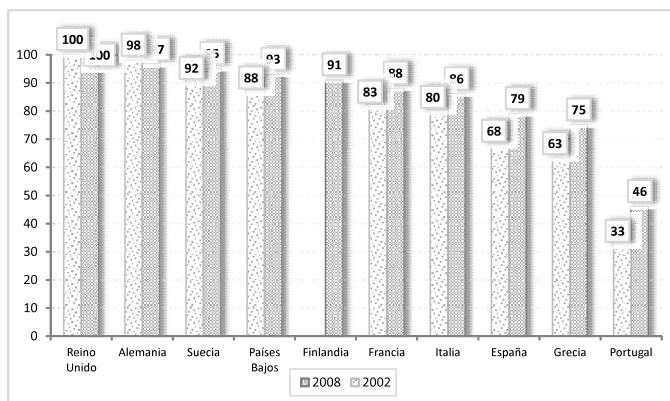
gran parte de nuestro abandono educativo temprano se debe al fracaso escolar, entendido como no conseguir el título de graduado en E.S.O.. Ambos indicadores son, por tanto, dos vertientes del mismo problema y poseen elementos comunes muy parecidos: afectan en mayor medida a los varones⁷, comienzan a manifestarse en la Educación Primaria con retrasos educativos de los jóvenes que se constatan en las repeticiones y la no consecución de las competencias mínimas; continúa con el fracaso escolar y la no titulación en la E.S.O. que supone abandonar el sistema sin el título mínimo que garantiza el acceso al mercado laboral y finaliza con el abandono de los estudios antes de concluir la Educación Secundaria Superior. En este sentido, el Informe del Consejo Escolar del Estado para el curso 2007-2008 señalaba que *“una parte importante del abandono escolar en España está condicionado por el fracaso escolar, porque los alumnos y alumnas que no titulan no pueden seguir estudiando a pesar de que, como señala PISA, buena parte de ellos tienen mejores resultados que los jóvenes europeos que sí pueden seguir formándose si así lo desean”*. Así, los rendimientos académicos de los alumnos españoles son, en algunos casos, superiores en las pruebas de rendimiento, pero al no poder continuar estudiando, el abandono educativo puede ser mayor.

Los resultados tan dispares en el porcentaje de población que ha alcanzado el nivel de primera etapa de Educación Secundaria en algunos de los países más relevantes en el contexto europeo, sugieren elevadas diferencias en cuanto a la forma de completar en cada país la Educación Secundaria Inferior. Estas diferencias podrían explicar el 100% del Reino Unido (donde las cifras avaladas por la OCDE muestran que técnicamente no existe fracaso escolar) frente al 91% de Finlandia o el 88% de Francia (Figura 1). De acuerdo a la evolución de estos porcentajes, España se colocaría en una de las posiciones más retrasadas de todos los países europeos, ya que estos datos se refieren a la población que ha concluido Educación Secundaria Inferior (en España E.S.O.), independientemente del momento en que la hayan concluido. Sin embargo, el objetivo establecido en el Plan Nacional de Reformas se refiere a los titulados en la E.S.O., por lo que las cifras son inferiores ya que algunos de los jóvenes que no concluyen la E.S.O. en la edad correspondiente, pueden posteriormente volver al sistema educativo, consiguiendo elevar su nivel de cualificación⁸.

7 Casquero y Navarro (2010) analizan las grandes diferencias de género en el abandono educativo temprano en la UE y aunque señalan que en toda la UE afectan primordialmente a los varones, en España las diferencias son más amplias. Mientras que en la UE las diferencias de sexo son de entre 4,5 y 5,1 puntos porcentuales, en España las diferencias superan el 10%.

8 Así de acuerdo con la Encuesta de Transición Educativa Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL-2005), un 18,34% de los jóvenes que en el curso 2000-01 abandonaron la E.S.O. se reincorporaron al sistema educativo al curso siguiente. Un 6,88% en Educación Secundaria para adultos; un 5,27% en Programas de Garantía Social; y un 6,19% en Ciclos Formativos de Grado Medio (tras superar la prueba de acceso). Según señala el Consejo Económico y Social (2009), el fracaso escolar no sería tan preocupante si hubiese

FIGURA 1
**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 25 A 64 AÑOS QUE AL MENOS
 HA ALCANZADO EL NIVEL DE LA PRIMERA ETAPA DE EDUCACIÓN
 SECUNDARIA (CINE 2). (AÑO 2002 Y 2008)**



Fuente: Education at a Glance (2004 y 2010).

Sólo Grecia y Portugal presentan datos de consecución de la Educación Secundaria Inferior menores que España, tanto en el año 2002, como en el año 2008. Sin embargo, es necesario relativizar estos datos que se refieren al stock educativo en cada uno de los dos años y hacen referencia a un intervalo de edad muy elevado, por lo que no pueden ser utilizados para realizar un análisis de la situación actual del sistema educativo⁹. Como se comprueba en la comparación de los dos años, el nivel de formación de la población española ha mejorado sustancialmente desde el año 2002, debido por un lado, a las mejoras educativas y, por otro lado, al desarrollo económico y social¹⁰.

incentivos que atraerán de nuevo al sistema educativo a los jóvenes que lo abandonan si titulación.

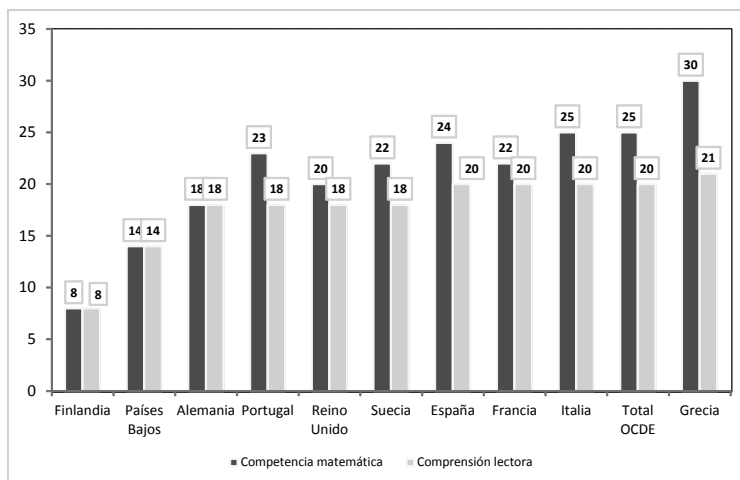
- 9 Los datos utilizados corresponden al año 2002 por ser el primero del que se disponen datos en los Informes *Education at a Glance* elaborados por la OCDE desde la década de los noventa. A efectos comparativos y de valoración de la situación actual de los sistemas educativos, deberían utilizarse para esta variable datos por tramos de edad, como ocurre con la variable Educación Secundaria Superior, donde los datos disponibles en el grupo de edad de 25 a 34 años reflejan resultados que han mejorado considerablemente en relación a la población de 55 a 64 años (concretamente, en España el porcentaje de población con Educación Secundaria Superior en el tramo 55 a 64 años es de un 29%, mientras que en el tramo 25-34 años es del 65%).
- 10 Estas mismas conclusiones son extrapolables a los demás países pero, fundamentalmente, a aquellos que han experimentado mayores desarrollos económicos y sociales en los años anteriores a la crisis (Grecia y Portugal).

En otro orden de magnitud, para valorar el rendimiento en la educación obligatoria se recurre a los resultados de PISA¹¹. Lo más destacable de estas comparaciones es que, cuando se utilizan pruebas objetivas como las del Informe PISA (2009), España y Portugal presentan resultados en torno a la media (Figura 2) y similares a las de otros países que presentaban un stock de capital humano mayor de acuerdo con la Figura 1. Países como Finlandia, Países Bajos y Alemania, tradicionalmente con buenos sistemas educativos y con un capital humano bien formado, también se corresponden con bajos porcentajes de estudiantes con puntuación con nivel inferior a dos.

Sin embargo, para el caso español, comparando los dos indicadores habitualmente utilizados para medir el fracaso escolar a nivel internacional, algunos de los alumnos españoles que no consiguen el título de graduado en E.S.O. obtienen en PISA calificaciones superiores a los jóvenes de otros países¹² que, sin embargo, sí obtendrían el grado en Educación Secundaria Inferior. En todo caso, queremos remarcar, como ya se ha comentado anteriormente, que estas cifras se refieren a un colectivo muy amplio y heterogéneo (población de 25-64 años) y que, en el caso español, la mejora en los últimos años ha sido enorme, especialmente en el tramo 25-34 años, como señala el último informe de la OCDE *Education at a Glance 2011*¹³.

- 11 Un estudio detallado del rendimiento educativo en PISA puede encontrarse en Cordero, Crespo y Pedraja (2013).
- 12 En concreto, Francia e Italia presentan, de acuerdo con la Figura 2, un porcentaje de alumnos con fracaso escolar en PISA similar al de nuestro país, pese a que estos dos países superan a España en más de ocho puntos en la población que ha alcanzado el nivel de primera etapa de Educación Secundaria Inferior (Figura 1).
- 13 A efectos de comparación de la Figura 1 y 2, lo óptimo sería disponer de tasas de graduación en Educación Secundaria Inferior en los países europeos para poder establecer una comparación similar a la de la Figura 4. No obstante estos datos no se encuentran disponibles, probablemente por las dificultades que arroja comparar sistemas educativos tan diferentes según se ha puesto de manifiesto en el apartado 2 del presente trabajo

FIGURA 2
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES CON PUNTUACIÓN CON NIVEL DE RENDIMIENTO INFERIOR A 2 EN LAS PRUEBAS DE COMPRENSIÓN LECTORA Y COMPETENCIA MATEMÁTICA (AÑO 2009)



Fuente: Informe PISA. OCDE (2010).

Nota: En las pruebas PISA se asocian las puntuaciones inferiores a 2 al fracaso escolar.

Una vez realizado el análisis comparado de la situación de nuestro país en esta materia, en el siguiente apartado se analizan las diferencias regionales en el fracaso escolar, así como algunas de las variables más importantes (desempleo, situación económica, producción y gasto educativo de tales Comunidades Autónomas) que pueden explicar estas diferencias.

4. FACTORES EXPLICATIVOS DEL FRACASO ESCOLAR POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como se ha puesto de manifiesto en el anterior apartado, los indicadores de fracaso escolar arrojan una situación extremadamente preocupante en relación con el resto de países europeos de nuestro entorno. Además, como se verá a continuación, en los niveles de fracaso escolar se observan considerables diferencias entre Comunidades Autónomas a lo largo del tiempo. Por ello, en este apartado se realiza, a través del análisis de correlación, una sistematización de los diversos factores

(educativos, económicos, socio-culturales, y de inversión educativa) sugeridos por la literatura para tratar de explicar las diferencias regionales en el fracaso escolar, así como se plantea una discusión que dará paso a algunas recomendaciones.

4.1. Resultados

Uno de los indicadores que habitualmente se utiliza en España para medir el fracaso escolar es el porcentaje de alumnos que terminan E.S.O. sin el título correspondiente (Cuadro 1)¹⁴. En el total nacional, las cifras de alumnos que no se gradúan en E.S.O. son elevadas, superiores a los objetivos planteados en los Planes Nacionales de Reformas (en adelante, PNR) (para el año 2008, el 76% de titulados en E.S.O.) pero con una evolución que, aunque ha sido negativa hasta el curso 2006-2007, ha mejorado levemente en el último curso para el que se dispone de datos. Aunque el porcentaje de alumnos que no han obtenido un título sigue siendo superior al del curso 2001-02, ha descendido en casi un 2,5% en el curso académico 2007-08. Estos datos positivos, además, parecen confirmarse con los del avance del curso 2008-09 que próximamente serán publicados. Otros datos permiten conservar el optimismo a la espera de que se mantengan en el tiempo: el abandono educativo temprano también se ha reducido, aunque de nuevo levemente, en el último año (un 2,2% entre el año 2008 y 2009); en el curso 2008-09 aumentaron por primera vez en 15 años, el número de alumnos matriculados en enseñanza secundaria superior. Este aumento se ha mantenido constante de acuerdo con los datos del curso 2009-2010 (un 5,5% más de alumnos en ciclos formativos de grado medio, un 3% más en Bachillerato y un 8,8% en Formación Profesional de Grado Superior).

Como muestra el Cuadro 1, destacan las altas diferencias entre Comunidades Autónomas, que lejos de haberse reducido, se han ampliado en el último curso. En el curso 2007-2008, seis regiones presentaban tasas de fracaso escolar inferiores a los objetivos del PNR 2008 (< 24%) País Vasco, Navarra, Cantabria, Asturias, Comunidad de Madrid y Cataluña. Sin embargo, en otras cinco regiones los alumnos que no han obtenido un título superan el 30%: Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Andalucía, Baleares y Extremadura. Es la Comunidad Valenciana la que presenta una mayor tasa de fracaso, un 37,2%, lo que supone 2,5 veces el fracaso escolar de la mejor posicionada, el País Vasco. El atractivo de los empleos para los

14 Los datos que se han utilizado en este trabajo se refieren al porcentaje de estudiantes matriculados en 4º de E.S.O. que no han obtenido el título de Graduado en E.S.O.. Lacasa (2009) revisa las diferentes formas de medir el fracaso escolar, denominando "fracaso directo" al indicador utilizado en el cuadro 1 y "fracaso bruto" al medido con la tasa bruta de graduación (porcentaje de alumnos que obtienen el título al finalizar la E.S.O., independientemente de la edad que tengan, y el total de jóvenes que a 1 de enero de ese año tienen 15 años).

jóvenes en el sector turístico suele argumentarse como causa del elevado fracaso escolar de muchas de las regiones insulares y del litoral sur y mediterráneo. No obstante, en muchas de estas regiones el fracaso escolar comienza ya en la Educación Primaria (con retrasos escolares y con rendimientos negativos en las pruebas de diagnóstico) y continua posteriormente con repeticiones en la E.S.O., por lo que no debe asociarse exclusivamente con la salida al mercado laboral (Morales, 2011).

Además, en las Comunidades Autónomas de Canarias, Extremadura, Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha, Murcia y Comunidad Valenciana, coinciden el retraso educativo a los 15 años (medido con la tasa de idoneidad) con las mayores tasas de fracaso escolar en Educación Secundaria (como se observa en la Figura 3).

CUADRO 1
PORCENTAJE DE ALUMNOS QUE TERMINAN LA E.S.O. SIN OBTENER UN TÍTULO

Comunidades Autónomas	Curso 2001-2002	Curso 2006-2007	Curso 2007-2008	% Δ 2001-2008	% Δ 2007-2008
Andalucía	32,3	34,2	32,8	1,6	-4,0
Aragón	24,5	26,7	26,6	8,8	-0,1
Asturias (Principado de)	18,9	15,7	18,9	0,0	20,4
Baleares (Illes)	30,0	34,7	30,6	2,2	-11,6
Canarias	30,0	27,8	29,3	-2,2	5,5
Cantabria	23,5	19,8	18,5	-21,1	-6,4
Castilla y León	23,5	25,7	25,4	8,3	-1,1
Castilla-La Mancha	31,2	33,1	33,3	6,5	0,5
Cataluña	22,9	23,2	24,0	5,0	3,4
Comunitat Valenciana	29,0	35,3	37,2	28,2	5,1
Extremadura	32,4	34,6	30,1	-7,2	-13,0
Galicia	24,9	27,2	24,5	-1,5	-9,9
Madrid (Comunidad de)	23,8	24,8	22,2	-6,9	-10,6
Murcia (Región de)	30,4	30,2	28,4	-6,6	-5,9
Navarra (Comunidad Foral de)	14,6	17,8	17,7	21,0	-0,4
País Vasco	19,2	15,7	14,7	-23,2	-6,1
Rioja (La)	29,4	28,0	29,0	-1,6	3,3
ESPAÑA	27,0	28,6	27,9	3,3	-2,4
Mínimo	14,6	15,7	14,7	-23,2	-13,0
	(NAV)	(AST/PVA)	(PVA)	(PVA)	(EXT)
Máximo	32,4	35,3	37,2	28,2	20,4
	(EXT)	(CVA)	(CVA)	(CVA)	(AST)

Fuente: Las Cifras de la Educación en España. ME (varios años) y elaboración propia.

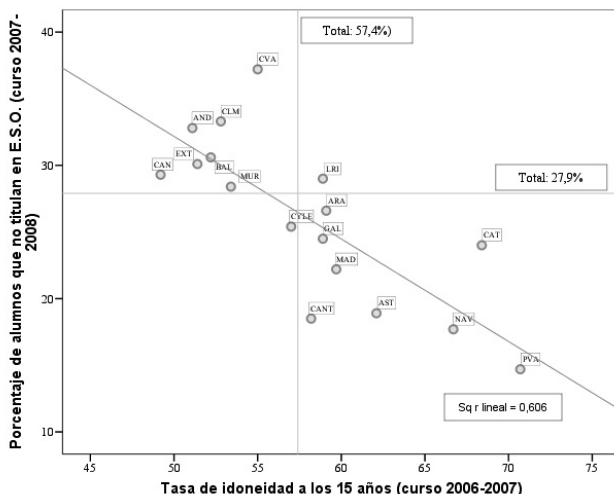
La evolución también ha sido heterogénea en el tiempo. Cantabria y el País Vasco han mejorado sustancialmente sus resultados, habiendo experimentado una reducción del fracaso escolar superior al 20% en todo el periodo considerado. Por el contrario, la Comunidad Valenciana y Navarra ha visto incrementar su fracaso escolar en más de un 20% en todo el periodo, aunque Navarra partía de cifras muy bajas de fracaso escolar por lo que, pese al incremento, sigue siendo la segunda región con menor porcentaje de alumnos no titulados.

Los datos del último curso escolar son un balón de oxígeno ante los malos resultados de los últimos años, aunque no han significado el cumplimiento del PNR para el año 2008 (<24%) y todavía se encuentran lejos del objetivo para el año 2010 (20%). Doce Comunidades Autónomas han mejorado su fracaso escolar en este último curso, en tres de ellas las mejoras han sido superiores al 10% (Extremadura, Baleares y la Comunidad de Madrid). De las cinco Comunidades Autónomas que han aumentado su fracaso escolar en el último curso académico destaca el alto incremento de Asturias, (en un solo año un 20,4%).

Aunque el fracaso escolar es un problema que se manifiesta al finalizar la Educación Secundaria Obligatoria en España, surge con anterioridad. Así, un primer grupo de factores explicativos de las diferencias por Comunidades Autónomas son los de carácter educativo. Los jóvenes que no consiguen obtener un título en la E.S.O. han experimentado, en la mayor parte de las ocasiones, trayectorias educativas difíciles y con retrasos que comienzan en la Educación Primaria¹⁵. Aunque, por definición, la Educación Primaria es una etapa que se supera con éxito por parte de todos los alumnos, muchos de ellos comienzan sus retrasos educativos en ella¹⁶. Estos retrasos suelen hacerse más evidentes en la Educación Secundaria, lo que explica las altas relaciones entre el fracaso escolar y la trayectoria educativa anterior¹⁷.

- 15 Choi y Calero (2011) obtienen con resultados de PISA-09 que los alumnos que repiten curso tienen mayor riesgo de fracaso (aunque se señala la posible endogeneidad del resultado) y que la repetición de curso resulta más perjudicial para el alumno cuando se produce en Educación Primaria.
- 16 Excepcionalmente, los retrasos en Educación Primaria se producen por situaciones de ingreso tardío en el sistema educativo en la caso de la población inmigrante o por salidas del sistema educativo por causas no escolares (Fernández Enguita, Mena y Riviere, 2010). Aunque en el análisis de correlación efectuado por las autoras, la tasa de población de origen inmigrante no resulta significativa, otros estudios empíricos realizados para el caso español con otros análisis econométricos sí que ponen de manifiesto que se trata de un colectivo que, especialmente en el caso de los hijos no nacidos en España, está más afectado por el fenómeno del fracaso escolar (Cordero, Crespo y Pedraja, 2013).
- 17 Calero, Choi y Waisgrais (2010) destacan, con datos de PISA 2006, que las probabilidades de fracaso escolar se reducen si se consigue que los alumnos estén escolarizados en el curso que les corresponde: *"la repetición de curso no parece ser una estrategia eficaz para reducir el riesgo de fracaso escolar"*. Hay que considerar que las pruebas PISA evalúan a los alumnos de 15 años, independientemente del curso en que estén matriculados, por lo que es lógico que los alumnos repetidores, que se encuentran

FIGURA 3
ALUMNOS NO TITULADOS EN E.S.O. VS TASA DE IDONEIDAD A LOS 15 AÑOS ⁽¹⁾



Fuente: Elaboración propia con estadística de la enseñanza. ME

⁽¹⁾La correlación entre ambas variables es del -0,779 (significativa al 0,01).

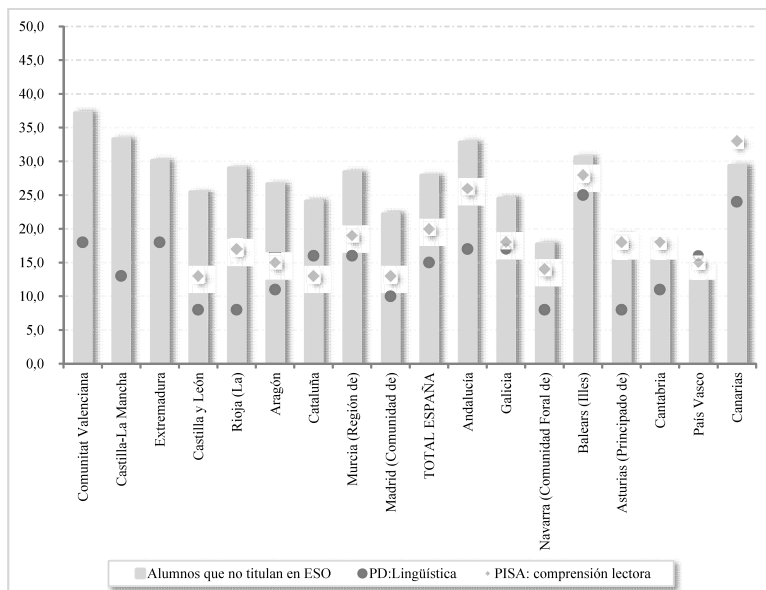
La Figura 3 muestra que existe una correlación negativa entre el porcentaje de alumnos que no logran titularse en E.S.O. y la tasa de idoneidad a los quince años¹⁸. Así, las regiones en las que los alumnos muestran una mejor trayectoria académica, sin repeticiones, concentran los mejores resultados en E.S.O. en cuanto a titulación. País Vasco y Navarra, las regiones con mejores porcentajes de titulados en E.S.O., se encuentran entre las regiones en las que los alumnos han experimentado menos repeticiones antes de los 15 años. Las excepciones más evidentes se producen, por un lado, en la Comunidad Valenciana y Cataluña, regiones en las que los alumnos se titulan en menor medida de lo que les correspondería por su tasa de idoneidad. Asturias, Cantabria y Canarias se apartan en el signo contrario, aunque mucho más

en cursos inferiores, tengan más dificultades para obtener buenas puntuaciones en PISA.

- 18 La tasa de idoneidad representa el porcentaje de alumnado de la edad considerada que se encuentra matriculado en el curso teórico correspondiente a su edad. Es una medida de las repeticiones que un alumno experimenta en su trayectoria académica y, por tanto, puede considerarse uno de los primeros factores explicativos del fracaso escolar.

levemente. Presentan altos índices de titulación en relación a las malas trayectorias educativas de sus alumnos. Todos estos datos evidencian que el fracaso escolar puede estar explicado por los logros en los primeros años de escolarización.

FIGURA 4
PORCENTAJE DE NO TITULADOS EN LA E.S.O. (CURSO 2007-08) Y ALUMNOS CON NIVELES <2 EN LAS PRUEBAS DIAGNÓSTICO (2009) Y PISA (2009)¹⁹



Fuente: Elaboración propia.

Nota: la Figura está ordenada de mayor a menor diferencia entre la no titulación y los resultados en comprensión lectora en PISA 2009. Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Extremadura no presentaron muestra ampliada en esta prueba. Los datos utilizados son el porcentaje de alumnos con nivel inferior a 2 en ambas pruebas, asociados normalmente a la definición de fracaso escolar.

Si se comparan los datos de fracaso escolar recogidos en el Cuadro 1 con los resultados que las CC.AA. obtuvieron en las pruebas PISA y en la Evaluación

19 Las relaciones entre estos indicadores hay que tomarlas con evidentes precauciones debido a los diferentes años a los que hacen referencia y que, por tanto, afectan a diferentes alumnos.

General de Diagnóstico (EGD) realizada en 2009 a los alumnos que cursaban 4º de Educación Primaria, se observan resultados muy diferentes entre CC.AA. (Figura 4). Por un lado, se comprueba nuevamente en el nivel regional como los datos de no titulación en E.S.O. son superiores a las cifras de las pruebas PISA. Todas las CC.AA. que presentaron muestra ampliada en PISA 2009 (a excepción de Canarias), presentan menores tasas de fracaso escolar en estas pruebas que el porcentaje de no titulación en E.S.O. De esta manera, los criterios utilizados en España para calificar el fracaso escolar parecen ser más “restrictivos” que los que esta prueba objetiva utiliza en el nivel internacional. Además, los niveles de exigencia son cada vez más dispares entre las Comunidades Autónomas, como ponen de manifiesto evaluaciones internacionales como PISA (Lacasa, 2009).

También parece observarse que algunas CC.AA. utilizan criterios relativamente más “restrictivos”²⁰ que otras para conseguir la titulación en E.S.O. Así, más de diez puntos de diferencia separan los resultados obtenidos por Castilla y León, La Rioja, Aragón y Cataluña en las pruebas PISA en comparación con los datos de alumnos que no logran un título de graduado en E.S.O. Sin embargo, en Asturias, Cantabria y País Vasco se produce un ajuste muy alto entre los alumnos que no logran titularse en la E.S.O. y los que obtienen calificaciones inferiores a 2 en las pruebas PISA de comprensión lectora. Por tanto, puede considerarse que sus criterios de titulación son más parecidos a los de las pruebas PISA. Además, Asturias y Cantabria tienen tasas de titulación en E.S.O. relativamente mejores que el resto de CC.AA. Conclusiones muy similares podrían extraerse si comparamos los datos de fracaso escolar con los resultados obtenidos en la Evaluación General de Diagnóstico (EGD)²¹, si bien, los datos más relevantes son los de las pruebas PISA, ya que se realizan a los alumnos que deberían estar en 4º de E.S.O. y, por tanto, obtener (o no) un título ese mismo año.

En estudios regionales, como el que aquí se desarrolla, podría esperarse también una relación positiva entre el stock de capital humano de la región y los resultados académicos de los estudiantes, de forma que la generación de estructuras educativas capaces de ampliar el stock de capital humano regional tendría efectos positivos sobre la titulación en E.S.O.. Esto ratificaría que el nivel de formación suele perpetuarse²² y regiones que presentan unos mayores niveles de formación (capital humano)

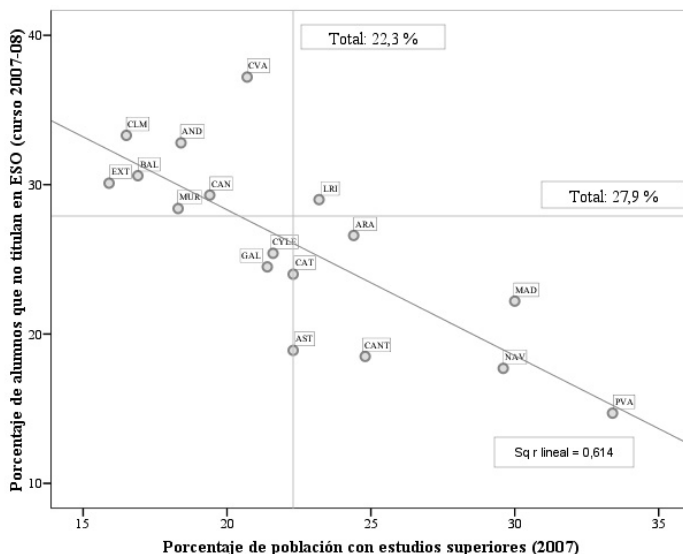
20 Como señala Lacasa (2009: p.99), junto con el traspaso de las competencias en enseñanza no universitaria, se “transfería” un conjunto de tradiciones educativas en su más amplio sentido: pedagógicas, directivas, niveles de exigencia, modos de entender la promoción de los alumnos, etc.

21 En este sentido hay que destacar que las tres Comunidades Autónomas que no han presentado muestra ampliada en PISA presentan una gran diferencia entre la no titulación en E.S.O. y los resultados de la EGD.

22 También es habitual establecer en los estudios a nivel individual una clara relación positiva entre el nivel de formación de la familia del estudiante y los resultados académicos obtenidos (Calero, Choi y Waisgrais, 2010 y San Segundo, 2001).

lo transmiten a las generaciones futuras. El Cuadro A.2 del Anexo muestra que las correlaciones son altas, significativas y con los signos esperados. Las regiones con mayor nivel de capital humano presentan menores tasas de fracaso escolar.

FIGURA 5
PORCENTAJE DE NO TITULADOS EN LA E.S.O. VS PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE MÁS DE 16 AÑOS CON ESTUDIOS SUPERIORES



Fuente: Elaboración propia.

En esta misma línea, la Figura 5 muestra un moderado ajuste a la recta de regresión. La Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid se apartan de la recta por arriba, mostrando un mayor fracaso escolar del que les correspondería por el nivel de formación de su población. La Comunidad de Madrid, con una alta tradición universitaria que atrae a estudiantes de otras regiones, consolida un stock de capital humano elevado en la región, aunque puede no estar generado dentro de la propia región. Por el contrario, nuevamente, Asturias y Cantabria presentan un fracaso escolar inferior al que le correspondería. En este caso, como se ha visto, son dos regiones que presentaban datos de titulación en E.S.O. menos restrictivos en comparación con el resto y se trata también de dos regiones con tradición educativa y cultural muy importante y buenos resultados educativos, con niveles muy

elevados de graduación en Educación Secundaria Superior, como se comprueba en (Morales y Pérez Esparrells, 2011).

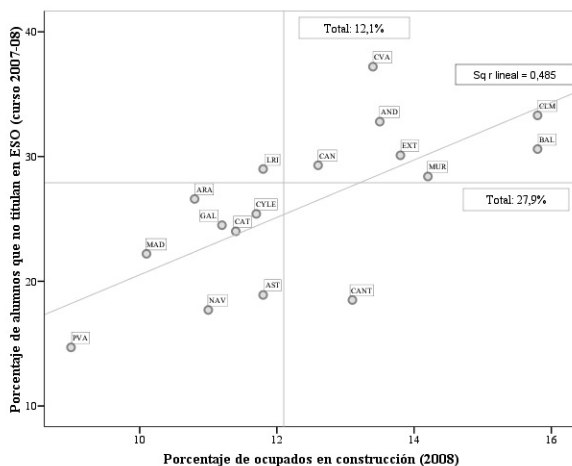
Con frecuencia se señalan otro grupo de factores determinantes de las diferencias en el fracaso escolar por Comunidades Autónomas: la situación económica y del mercado laboral y, principalmente, la estructura sectorial de dicho mercado. Así, por un lado, San Segundo (2005) encuentra una relación positiva entre el PIB *per cápita* de la región y la tasa de escolarización a los 16 años, añadiendo que esta relación muestra "*la importancia de la renta per cápita en la expansión educativa reciente*" (San Segundo, 2005: 72). Con los últimos datos disponibles, se comprueba que el PIB *per cápita* de la región muestra una relación negativa y significativa con el fracaso de los alumnos en E.S.O. (Cuadro A.1 del Anexo). Aunque no puede observarse como una relación de causalidad, sí que permite contrastar que, en las regiones con un mayor PIB *per cápita*, el fracaso escolar es menor.

Por otro lado, muchos jóvenes al llegar a los 16 años comienzan a buscar alternativas laborales a tiempo parcial o completo, en algunos casos por necesidades económicas familiares y, en otros casos, como consecuencia o fruto de la desmotivación. Lo que comienza como un trabajo complementario puede acabar con el abandono de los estudios sin obtener una titulación²³. No obstante, el aumento de las tasas de desempleo puede general dos efectos de signo opuesto: por un lado, desmotivar a los alumnos al comprobar que seguir estudiando quizás no les permita mejorar laboralmente y, por otro lado, hacer volver o retener a los alumnos en las aulas al ver que no pueden acceder al mercado de trabajo.

En el Cuadro A.1 del Anexo se observa, sin embargo, que la titulación en E.S.O. no presenta correlación significativa con la tasa de desempleo de los menores de 25 años en 2007 (ni con ninguno de los restantes tramos de edad), pero sí se manifiesta una relación positiva y significativa, aunque débil, con la evolución de la tasa de desempleo (2006-2007). Si el desempleo está en aumento, logran titularse menos alumnos en E.S.O., ya que disminuyen los rendimientos esperados de la inversión educativa y esto puede provocar la desmotivación y, por consiguiente, la no conclusión de los estudios (San Segundo, 2001).

23 Según la ETEFIL 2005 (Encuesta de Transición Educativa Formativa e Inserción Laboral) un 21% de los jóvenes que abandonaron la E.S.O. lo hicieron porque querían encontrar trabajo y un 8% más porque ya lo habían encontrado. Un 3% alegaban motivos económicos.

FIGURA 6
**PORCENTAJE DE ALUMNOS NO TITULADOS EN LA E.S.O. VS
 OCUPADOS EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN**



Fuente: Elaboración propia.

Sí que son significativas las relaciones entre el fracaso escolar de 2007-08 y el porcentaje de población ocupada en el sector de la construcción en 2008. De esta forma, regiones con elevado peso del sector de la construcción muestran mayores porcentajes de fracaso escolar. En el Cuadro A.1 del anexo se observa la existencia de una correlación fuerte, positiva y altamente significativa entre el porcentaje de alumnos no titulados en E.S.O. y el porcentaje de ocupados en el sector de la construcción. La poca cualificación exigida en este sector podría explicar la rápida salida de los jóvenes al mercado laboral, sin apenas completar los estudios secundarios inferiores. Esta variable podría estar explicando las altas tasas de fracaso escolar de Baleares, Castilla-La Mancha, Murcia, Extremadura, Andalucía y Comunidad Valenciana, regiones con mayor sector de la construcción en el periodo anterior a la crisis y con tasas de fracaso escolar de las más elevadas (Figura 6). Sin embargo, las regiones con alto nivel industrial requieren mano de obra más cualificada, por lo que hay mayores incentivos a completar con éxito la E.S.O.²⁴.

24 Las Cifras de la Educación en España recogen la relación entre el nivel de formación de la población y el sector productivo en el que se encuentran ocupados, señalándose que en el año 2008 un 21% de los españoles con estudios inferiores a la Educación Primaria se dedicaban a la construcción (de

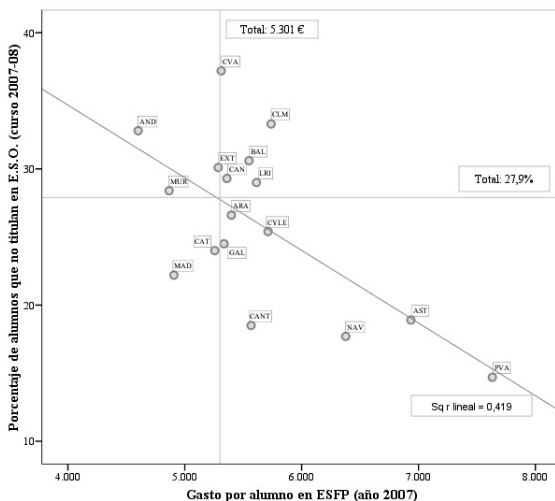
Con los datos analizados hasta el momento, parece claro que el fracaso escolar puede venir explicado por factores educativos y por factores relacionados con el nivel económico o nivel de renta de la región, la estructura sectorial de la población ocupada y las posibilidades que la región ofrece a los jóvenes para encontrar trabajo o la cualificación requerida en ellos.

Por último, un tercer grupo de factores que pueden estar influyendo indirectamente sobre el fracaso escolar regional son los niveles de gasto público en educación realizado por cada Comunidad Autónoma. Las inversiones educativas realizadas en la pasada década desde el ámbito del sector público han favorecido, sin duda, la mejora de las condiciones de enseñanza al permitir, por ejemplo, reducir el número de alumnos por profesor, aumentar el apoyo educativo a los alumnos con mayores dificultades y que muestran un retraso educativo, incluso anterior a la E.S.O. y favorecer el acceso de alumnos con desventajas económicas o sociales a recursos fuera de su alcance (becas y ayudas, bibliotecas escolares, recursos informáticos, internet²⁵...). Aunque las investigaciones sobre la influencia de los inputs educativos sobre los resultados no son concluyentes (Hanushek, 2003), diversas investigaciones han señalado la existencia de una influencia positiva, aunque no estadísticamente significativa, de determinadas variables, como el tamaño de la clase o las características de los docentes, en los resultados educativos²⁶.

acuerdo con la clasificación CNAE-2009), el porcentaje más alto de la población con este nivel de formación, seguida por el 16% que se dedican a la agricultura. Para la población con sólo Estudios Primarios el 19% se dedican a la construcción, de nuevo el porcentaje más elevado, y el 16,6% a la industria manufacturera.

- 25 En nuestro país, de forma muy reciente se han puesto en marcha experiencias en este sentido como el Programa Pizarra Digital de Aragón, Escuela 2.0 del Ministerio de Educación, aunque, sin duda, es demasiado pronto para valorar sus resultados, especialmente en términos de mejora del rendimiento educativo.
- 26 Algunas de estas investigaciones son revisadas con detalle en San Segundo (2009). La autora señala la ambigüedad de los resultados, aunque destaca, apuntando a la mejora de las técnicas estadísticas utilizadas, las que determinan la existencia de una influencia positiva. No obstante, las últimas investigaciones basadas en PISA concluyen que estas relaciones no son significativas (Calero, Choi y Waisgrais, 2010).

FIGURA 7
PORCENTAJE DE NO TITULADOS EN LA E.S.O. VS GASTO POR ALUMNO EN ES (€)



Fuente: Elaboración propia.

Desde este punto de vista, cabe esperar que, mayores inversiones educativas realizadas por las Comunidades Autónomas sean correspondidas con mejoras en los resultados educativos. Así, como se pone de manifiesto en el Cuadro A.3 del Anexo, las correlaciones entre las variables de gasto educativo por alumno y el fracaso escolar son negativas, moderadamente fuertes y altamente significativas²⁷. Así, las regiones que realizan mayores esfuerzos inversores en educación por alumno obtienen un mayor porcentaje de alumnos titulados en E.S.O.. Si se diferencia el gasto en los dos niveles educativos, la mayor significatividad se produce, como era previsible, en la relación entre el porcentaje de alumnos no titulados en E.S.O. y el gasto por alumno realizado en ES (Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional). Sin embargo, la correlación con el gasto por alumno en EIP (Educación Infantil y Primaria)

27 Los datos de gasto por alumno utilizados en las correlaciones se han obtenido de la metodología de gasto elaborada por Morales (2011) en la tesis doctoral titulada "La descentralización de la educación no universitaria en España: efectos sobre la convergencia regional desde la perspectiva del gasto público" que estima con una metodología propia el gasto público por alumno en los dos grandes niveles educativos: por un lado Educación Infantil y Primaria (EIP) y por otro lado Educación Secundaria (ES) para el periodo 2000-08.

también es fuerte, negativa y altamente significativa, aunque en este caso, se ha utilizado el gasto por alumno del curso 2000-01, retraso temporal que se justifica porque los alumnos que en el curso 2007-2008 terminaron la E.S.O., en el curso 2000-2001 estarían en Educación Infantil y Primaria²⁸. Esta correlación significativa con el gasto por alumno en EIP, confirma que, como ya se ha visto anteriormente, el fracaso escolar comienza en la Educación Primaria, por lo que las inversiones educativas realizadas en esta etapa también ayudan a reducir el fracaso escolar.

La Figura 7 muestra que, a nivel regional, una mayor inversión educativa por alumno en ES se corresponde con menores porcentajes de alumnos no titulados. Las regiones que más se apartan de la recta de regresión son por arriba Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Baleares, regiones que presentan mayor fracaso escolar del que les correspondería en función del gasto público por alumno que se realizan en estos niveles educativos de ES. Ya se ha visto que en estas regiones la estructura sectorial de la población ocupada podría ser un condicionante importante del fracaso escolar de los jóvenes. También Cantabria, Comunidad de Madrid, Cataluña y Navarra se alejan de la recta, pero en el lado opuesto. En este caso, el fracaso escolar es menor que el que le correspondería por el nivel de inversiones educativas por alumno realizadas, lo que puede estar indicando que influyen otras variables de tipo económico, socio- cultural y educativo.

4.2. *Discusión*

A la vista de los resultados anteriores, uno de los principales retos a los que se enfrenta nuestro sistema educativo en el nivel no universitario es el éxito académico de todos los alumnos que cursan la Educación Secundaria Obligatoria. El objetivo más ambicioso es conseguir que todos los alumnos que permanecen escolarizados obligatoriamente hasta los dieciséis años consigan una certificación que les permita continuar estudiando, lo que a su vez servirá de palanca para aumentar el porcentaje de alumnos que cursan Educación Secundaria post-obligatoria en todo el territorio español y nos acercará a los niveles de referencia de la Unión Europea.

A nuestro modo de ver, las diferencias en términos de fracaso escolar vienen explicadas, en primer lugar, por factores en clave educativa. El tejido educativo de algunas regiones es elevado en términos de stock de capital humano y ese

28 La correlación también es significativa, aunque más débil, si se utiliza el gasto por alumno en EIP del año 2007, lo que parece lógico ya que la inversión educativa realizada en ese año no ha afectado a los jóvenes que terminan sus estudios en el curso 2007-08. Igualmente, son significativas las correlaciones con el gasto por alumno en Educación Secundaria en todo el período 2000-2007 ya que, el gasto en cursos anteriores también influye en el fracaso escolar de los alumnos que concluyen ESO en el curso 2007-2008.

mayor nivel de formación (capital humano) se perpetua en el tiempo (Comunidades Autónomas con mayor nivel de capital humano tienen menores niveles de fracaso escolar). Por tanto, mejorar el nivel de formación de la población activa, con políticas de formación a lo largo de la vida, pueden conseguir resultados positivos en términos de rendimiento educativo y reducciones del fracaso escolar y el abandono temprano educativo.

Es destacable el hecho de que con un mismo sistema educativo vigente en todas las Comunidades Autónomas, se produzcan diferencias tan notables en las cifras de fracaso escolar, pero también en la mayor parte de los indicadores que evalúan los resultados de los estudiantes en su trayectoria académica antes de terminar la E.S.O., tales como, la tasa de idoneidad y las competencias educativas adquiridas. En nuestra opinión, esta circunstancia no se puede achacar directamente a las diferentes políticas educativas regionales que, desde el momento del traspaso de las competencias en educación no universitaria, están llevando a cabo todas las Comunidades Autónomas, si no a los factores socio-culturales, educativos y económicos propios de cada región.

El hecho de que haya muchos alumnos sin título mínimo para acceder al mercado de trabajo plantea, como se ha observado, importantes diferencias con otros países europeos. Si además se añade el hecho de que, en España, algunos de estos alumnos no han experimentado retrasos en su vida escolar pero tampoco han logrado el título de graduado en E.S.O., desde un punto de vista más pedagógico, se puede argumentar que han perdido opciones en el sistema educativo reglado o tradicional de forma que concluyen a edades tempranas (16 años), pero sin el título mínimo exigido para incorporarse al mercado de trabajo. Para estos alumnos, la posibilidad de una vía académica alternativa para la obtención del título, se convierte en la única posibilidad de tener un futuro profesional adecuado en el mercado de trabajo.

Por último, se han observado otros factores explicativos relacionados con el gasto público en educación que ponen de manifiesto algunas de las vías que tienen las CC.AA. con peores resultados para incidir en su mejora a través de políticas públicas educativas que incentiven las inversiones educativas. A nuestro entender, resulta previsible que la correlación entre el porcentaje de alumnos no titulados y el gasto en Educación Secundaria y Formación Profesional sea superior a la relación entre la primera y el gasto en Educación Infantil y Primaria. No obstante, las regiones que realizan mayores inversiones educativas por alumno, lo hacen en los dos niveles (ES y EIP), de forma que la correlación entre los gastos por alumno en ambos niveles educativos es positiva, como se demuestra en Morales (2011).

Teniendo en cuenta que otros estudios (a nivel individual y no regional) han remarcado la importancia de las fases iniciales de escolarización para evitar el fracaso escolar, merece la pena que todas las Administraciones educativas hagan más

hincapié en corregir el fracaso escolar en Educación Primaria. Como se ha visto en los resultados, existe una correlación significativa del porcentaje de alumnos que han obtenido un título con el gasto por alumno en Educación Infantil y Primaria que realiza la región, por lo que las inversiones educativas realizadas en estas primeras etapas también ayudan a reducir el fracaso escolar, que comienza a manifestarse en la falta de competencias educativas y en la acumulación de retrasos en estas primeras etapas.

En conclusión, las diferencias regionales en los resultados hemos comprobado que pueden encontrarse en factores relacionados con las estructuras económicas, socio-culturales y educativas de cada Comunidad Autónoma. Estas diferencias estarían afectando a los resultados educativos, por lo que su conocimiento se convierte en un elemento esencial para hacer efectiva la igualdad de resultados de los jóvenes con independencia de su lugar de residencia y, sobre todo, para que las regiones puedan aplicar, en uso de sus competencias en materia de enseñanza no universitaria, políticas concretas que compensen esos factores negativos específicamente, incentivando aquellas que impulsen el éxito académico. Entre otras, destacamos:

Prevenir el fracaso escolar con medidas centradas en reducir el retraso educativo en Educación Infantil y Primaria. En este sentido, el fomento de la escolarización en edades tempranas, principalmente en colectivos con mayores desventajas sociales y económicas, tendrá efectos positivos sobre el rendimiento futuro de los estudiantes. Para ello, parece necesario elaborar buenas fuentes de microdatos, (que actualmente no existen), que permitan conocer con más detalle las características sobre estos jóvenes que deciden abandonar tempranamente los estudios sin haber obtenido ninguna titulación.

Lograr una mayor flexibilidad del currículo para conseguir un mayor número de estudiantes que obtengan una titulación que les facilitara acceso al mercado laboral o les permitiera proseguir sus estudios. Para ello, se podrían fortalecer los “programas de educación compensatoria” con el objetivo de mejorar los indicadores educativos de los alumnos que comienzan a manifestar indicios de fracaso escolar; ofrecer la posibilidad de un currículo diversificado a los alumnos con mayor riesgo de fracaso escolar; aumentar la oferta de plazas en los programas de inicio a la formación profesional y flexibilizar para estos alumnos el acceso a la Formación Profesional de Grado Medio.

Intensificar el apoyo a los centros que escolarizan a un mayor número de alumnos con riesgo de fracaso escolar o exclusión social, con medidas de apoyo individualizado a los alumnos y a los equipos directivos de esos centros, prestando la debida atención al fenómeno “complejo” del fracaso escolar por parte de todas las Administraciones educativas (central y autonómicas).

5. REFLEXIONES GENERALES

En el presente artículo se ha realizado un diagnóstico de la situación del fracaso escolar en España, en sus dos vertientes: el análisis comparado con Europa, donde como se ha señalado todavía nos queda mucho camino por recorrer; y la comparación por Comunidades Autónomas, donde subsisten diferencias destacadas que, en ningún caso, se pueden achacar a la variable “descentralización de las políticas educativas” como explicativa de las diferencias en las tasas de fracaso escolar, sino a otra serie de factores explicativos de diversa índole que pueden estar determinando los altos niveles de fracaso escolar en algunas Comunidades Autónomas.

Como concluía el informe español *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2011*, a pesar de estos datos tan alarmantes de abandono y fracaso escolar, la evolución de la educación en España ha permitido una mejora de 34 puntos en la titulación secundaria post-obligatoria de los ciudadanos de 25 a 34 años, lo que revela el avance positivo educativo logrado en estos últimos treinta años, que se tiene que preservar. Para acercarnos cada vez más a los indicadores de éxito educativo o rendimiento educativo (porque es en términos positivos y no negativos como se utilizan como referencia general en la Estrategia *Europa 2020*), en nuestra opinión, hay tres líneas de actuación a tener en cuenta para lograr este objetivo de aumentar la participación de los estudiantes en niveles de Educación Secundaria post-obligatoria.

En relación con la primera línea de actuación, se apuntan las ventajas de cambiar la peculiaridad del sistema educativo español que, actualmente, asocia la no titulación en E.S.O. con el fracaso escolar. Esta situación impide que los alumnos que no han obtenido un título en E.S.O. puedan continuar estudiando. Creemos necesario fomentar estrategias de formación para los alumnos que no completan con éxito la E.S.O. desde el mayor consenso social y político, planteando propuestas innovadoras, concretas y efectivas. De esta forma, los Programas de Inicio a la Formación Profesional (a los que podrían acceder los estudiantes con 15 años), los accesos a la Formación Profesional de Grado Medio a través de las pruebas de acceso y la posibilidad de compaginar trabajo con estudio a partir de los 16 años, son medidas adecuadas, que ya existen, y que podrían acercar los datos de España relativos al concepto de “*dropout*” con los del resto de Europa y también el porcentaje de población adulta (25-64 años) que obtiene una titulación en Educación Secundaria Superior, uno de los mayores escollos de nuestro sistema educativo.

Una segunda línea de actuación tiene que ver con lo relativo a la “laxitud” en las formas de medir el fracaso escolar con los diferentes indicadores (o pruebas) que parecen reflejar distintos criterios a la hora de conseguir la titulación mínima exigida para incorporarse al mercado laboral. Los datos de no titulación en E.S.O. son, en España, relativamente más restrictivos que los asociados a las pruebas PISA o las

pruebas de Evaluación General de Diagnóstico y, además, como se ha visto, las diferencias en estas pruebas son muy distintas entre Comunidades Autónomas, lo que estaría indicando que las competencias que adquieren los alumnos para obtener el título son diferentes por Comunidades Autónomas. Para superar esta dificultad, por un lado, habría que conseguir que la no consecución del título de la E.S.O. esté más asociada a lo que se define por fracaso escolar en Europa. Por otro lado, en el ámbito nacional habría que lograr criterios de titulación más parecidos entre regiones españolas. Para ello, debemos tender hacia mayores pruebas de evaluación externa, para que sean uniformes los criterios de medición de las competencias necesarias para obtener la titulación en todo el territorio.

La tercera línea de actuación haría referencia a las inversiones educativas, esto es, el gasto público en educación no universitaria. Como se ha visto, los factores que explican las diferencias territoriales entre CC.AA., (además de los anteriormente mencionados), ponen de manifiesto que las estructuras económicas, educativas y socio-culturales de las regiones influyen decisivamente en la trayectoria educativa de los jóvenes. Pero además, consideramos especialmente significativa la influencia positiva de las inversiones educativas (especialmente en gasto en Educación Infantil y Primaria) para reducir el fracaso escolar de las distintas regiones y para recuperar a quienes abandonan tempranamente el sistema educativo. Sería recomendable, desde un punto de vista de política educativa regional, que las restricciones económicas derivadas de la crisis no afecten a los gastos educativos, especialmente en estas primeras etapas. Cuanto antes se produzca la detección del riesgo de fracaso escolar y antes se pongan en práctica mecanismos para paliar el retraso escolar que van sufriendo los jóvenes, se conseguirá que más estudiantes finalicen la Educación Primaria con la edad adecuada y continúen con sus estudios titulándose en la E.S.O.. De esta forma, se conseguiría liberar una gran cantidad de recursos públicos que, actualmente, se utilizan en las sucesivas repeticiones del alumnado en educación obligatoria e invertirlos en Educación Secundaria Superior en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- CARABAÑA, J. (2003): *De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica*. Documentos de Trabajo de la Fundación Alternativas 23/2003.
- CALERO, J., CHOI, A. y WAISGRAIS, S. (2010): "Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España: una aproximación a través de un análisis logístico multinivel aplicado a PISA-2006", *Revista de Educación*, número extraordinario 2010: Abandono temprano de la educación y la formación: cifras y políticas, pp. 225-256.
- CASQUERO, A. y NAVARRO, M.L. (2010): "Determinantes del abandono escolar temprano en España: un análisis por género", *Revista de Educación*, número extraordinario 2010: Abandono temprano de la educación y la formación: cifras y políticas, pp. 191-223.
- CHOI, A. y CALERO, J. (2011): "Ideas para superar el fracaso escolar en España: análisis y propuestas de futuro", Documentos de Debate 8/2011, Fundación Ideas.
- COBO, R (2010): "El abandono temprano en la educación y la formación en España", *Revista de Educación*, número extraordinario 2010: Abandono temprano de la educación y la formación: cifras y políticas, pp. 31-62.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Comunicación de la Comisión Europea.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2009): *Sistema Educativo y Capital Humano*. Colección Informes, núm. 01/2009. Ed. CES, Madrid.
- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2010): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2008-2009*, Ministerio de Educación, Madrid.
- CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO (2009): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. Curso 2007-2008*, Ministerio de Educación, Madrid.
- CORDERO, J.M., CRESPO, E., y PEDRAJA, F. (en prensa): "Rendimiento educativo y determinantes según PISA: una revisión de la literatura en España", *Revista de Educación*.
- EURYDICE (1994). *La lucha contra el fracaso escolar: Un desafío para la construcción europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M., MENA, L. y RIVIERE, J. (2010): *Fracaso y abandono escolar en España*, Colección Estudios Sociales nº 29, Fundación La Caixa, Barcelona.
- HANUSHEK, E. A. (2003). The failure of input-based schooling policies. *The Economic Journal*, 113, 64-98.
- LACASA, J.M. (2009): "Los niveles de fracaso escolar como medida de las desigualdades educativas por Comunidades Autónomas en España", *Papeles de Economía Española*, núm.119, pp. 99-124.
- LYCHE, C. (2010), "Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving", *OECD Education Working Papers*, No. 53, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5km4m2t59cmr-en>
- MARCHESI, A. (2003): *El fracaso escolar en España*. Documentos de Trabajo de la Fundación Alternativas 11/2003.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2011): *Objetivos Educativos Europeos y Españoles. Estrategia Educación y Formación 2020. Informe español 2010-2011*.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2010): *PISA 2009. Informe español*.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2009): *Evaluación general de diagnóstico 2009. Educación Primaria. Cuarto curso. Informe de resultados*.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (varios años): *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*.
- MORALES, S. (2011): *La descentralización de la educación no universitaria en España: efectos sobre la convergencia regional desde la perspectiva del gasto público*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid.
- MORALES, S. y PÉREZ ESPARRELLS (2011): "El fracaso escolar en la educación secundaria: factores que explican las diferencias regionales", *Investigaciones en Economía de la Educación*, núm. 6, pp. 335-352.
- OCDE (varios años): *Education at a Glance, OECD Indicators*, París.

- OCDE (2011): *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2011*. Informe español.
- SAN SEGUNDO, M.J. (2001): *Economía de la educación*, Síntesis. Madrid.
- SAN SEGUNDO, M. J. (2005): "Luces y sombras de la expansión educativa". En Ruiz- Huerta, Jesús (coord): *Políticas públicas y distribución de la renta*, pp. 107-146, Fundación BBVA, Bilbao.
- SAN SEGUNDO, M. J. (2009): ¿Merece la pena elevar el gasto educativo?. *Papeles de Economía Española*, nº 119, pp. 208-227.
- VAQUERO, A. (2011): "El abandono escolar temprano en España ¿es posible su reducción?", *Investigaciones de Economía de la Educación*, nº 6, pp. 292-306.

ANEXOS**CUADRO A.1****ANÁLISIS DE CORRELACIONES DEL PORCENTAJE DE ALUMNOS QUE NO TITULAN EN LA E.S.O. Y VARIABLES RELACIONADAS CON EL MERCADO DE TRABAJO. CURSO 2007-2008**

PIB pc año 2007	Correlación de Pearson	-,629**
	Sig. (bilateral)	,007
	N	17
Tasa de paro menores 25 años 2007	Correlación de Pearson	,421
	Sig. (bilateral)	0,093
	N	17
Evolución de la tasa de paro 2006-2007	Correlación de Pearson	,493*
	Sig. (bilateral)	,045
	N	17
Porcentaje de ocupados en el sector industrial (2008)	Correlación de Pearson	-,419
	Sig. (bilateral)	,094
	N	17
Porcentaje de ocupados en el sector de la construcción (2008)	Correlación de Pearson	,696**
	Sig. (bilateral)	,002
	N	17

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

*La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

